



Tema central



# Agricultura familiar y soberanía alimentaria. Diversidades territoriales de las políticas públicas en Misiones y Buenos Aires (Argentina)\*

## *Family farming and food sovereignty. Territorial diversity of public policies in Misiones and Buenos Aires (Argentina)*

Mabel Manzanal, Mariana Arzeno, Federico Villareal, Fernando González, Mariana Ponce\*\*

Fecha de recepción: agosto 2014  
Fecha de aceptación: noviembre 2014

### Resumen

Este trabajo presenta avances de una investigación grupal en la que se analizan políticas públicas que articulan agricultura familiar –AF– y seguridad y soberanía alimentaria –SSA– en Argentina a partir de la década de 2010. Desde esta temática se busca contribuir al conocimiento de la problemática del desarrollo y del territorio, basándonos en experiencias localizadas en las provincias de Buenos Aires y Misiones.

El artículo contextualiza y analiza el surgimiento de las políticas de AF y de SSA, así como sus diferenciadas modalidades de gestión e implementación en los casos seleccionados. Todo lo cual se dirige a poner en discusión las siguientes preguntas: ¿Qué rol se le asigna a la AF en la política de desarrollo rural? ¿Qué concepción de “soberanía alimentaria” se encuentra detrás de estas políticas?

*Palabras clave:* políticas públicas, agricultura familiar, seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, Argentina.

### Abstract

As part of an ongoing research project, this paper discusses public policies that link family farming (FF) and food security and sovereignty (FSS) which have been promoted in Argentina since 2010. The objective of this research is to contribute to knowledge about developmental and territorial issues, based on the study of experiences located in the provinces of Buenos Aires and Misiones.

The article contextualizes and analyzes the emergence of FF and FSS policies, as well as the differences in the ways in which they were managed and implemented in the cases selected. All of this raises the following questions: what role is assigned to FF in rural development policy? What conception of “food sovereignty” lies behind these policies?

*Key words:* public policies, family farming, food security, food sovereignty, Argentina.

\* Este artículo se enmarca en el contexto del proyecto: “Agricultura Familiar y Soberanía Alimentaria. ¿Oportunidades y Desafíos para el Desarrollo Territorial? Estudios de caso en provincias argentinas”, dirigido por Mabel Manzanal, con financiamiento de la Universidad de Buenos Aires (UBACyT 2011-2014, F154) y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Técnica (PICT 2011-0836). Otros dos proyectos individuales se desarrollan vinculados al anterior: “Desarrollo y Territorio. Políticas públicas regionales y territoriales de Argentina. Estudios de caso en perspectiva histórica” dirigido por Mabel Manzanal, PIP-CONICET 00273, 2012-2014; y “Desarrollo rural, políticas públicas y territorio. Un análisis de las políticas públicas para la agricultura familiar y la seguridad/soberanía alimentaria en Misiones” dirigido por Mariana Arzeno, PIP-CONICET 00331, 2012-2014. Los autores agradecen a los dos pares anónimos que enriquecieron con sus comentarios el documento final del presente trabajo.

\*\* Miembros del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede de trabajo en el Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Correos electrónicos: mabelmanzanal@gmail.com; mariana\_arzeno@yahoo.com; fv@agro.uba.ar; gonzalezjosefer@gmail.com; mariana.ponce@fibertel.com.ar

## Introducción

En el presente trabajo consideramos que las políticas públicas para la agricultura familiar (AF) que se formulan en Argentina en particular (aunque también en otros países latinoamericanos) dirigidas a promover la seguridad y soberanía alimentaria, se enmarcan en un contexto nacional y mundial sumamente adverso para este sector socio productivo. Porque, más allá de la existencia de políticas específicamente pensadas para la AF, éstas no pueden contrarrestar los efectos y consecuencias negativas resultantes de la expansión de los *commodities*; que, por su propio peso y trascendencia nacional, conlleva al desplazamiento, expulsión y marginación de numerosas familias de agricultores y trabajadores rurales.

Desde luego que esto sucede en el marco de una gran diversidad de situaciones territoriales que requieren ser analizadas y diferenciadas. De aquí nuestro interés por investigar comparativamente casos representativos de tal heterogeneidad. Precisamente, las provincias de Buenos Aires y Misiones evidencian, a priori, modelos territoriales significativamente contrapuestos. Lo cual surge inmediatamente, apenas se observa el predominio de la AF más pobre en Misiones y la más capitalizada en Buenos Aires. Esta distancia se replica al detenernos en el modelo productivo tecnológico: agroindustrial en Misiones (tabaco, yerba mate y té) y sustentado en la producción de alimentos en Buenos Aires (hortalizas, carnes –bovina, porcina, aviar–, granos y lácteos).

Precisamente nos interesa mostrar estas disyuntivas, dando cuenta de *particularidades territoriales* que configuran similitudes, divergencias, contradicciones y oposiciones en la aplicación de dichas políticas públicas.

## Antecedentes y contexto teórico-metodológico

Desde el inicio del segundo milenio, en América Latina en particular (aunque también en África y Asia) se sucedieron diversos cambios tecnológicos, productivos y de mercado vinculados con la agricultura, que intensificaron la producción y exportación de *commodities* agrícolas, con preferencia de especies vegetales destinadas a biocombustibles –caña de azúcar, maíz, palma aceitera, soja– y/o al engorde de ganado –soja, maíz. En este contexto, Argentina ha tenido una expansión notoria de la producción de soja (pasa prácticamente de no producir esta oleaginosa en la década de 1970 a participar en 2012 con el 17% de la superficie y de la producción mundial) (Manzanal, 2014).<sup>1</sup>

---

1 En Argentina, en el crecimiento de la soja jugó un rol central la desregulación de la década de 1990. En particular, el decreto 2284 de 1991 que eliminó las juntas reguladoras (Junta Nacional de Granos, de Carnes, Dirección Nacional del Azúcar, etc.) y los sistemas de cuotas de producción y/o precios sostén de la actividad agropecuaria. Además, en esos mismos años, se introdujo la soja transgénica y la siembra directa (en 1996 se produjo la liberalización de la soja transgénica). Los incrementos productivos se vieron también impulsados por la suba de precios y de demanda. En los hechos, se conformó un contexto productivo, económico, climático y de innovaciones biotecnológicas, muy favorable, donde

Esta expansión de los *commodities* agrícolas se ha constituido en una oportunidad única, histórica, de importancia económica trascendental, tanto para los sectores hegemónicos del agro nacional, sumados a los intereses de las empresas vinculadas a la producción de insumos, tecnologías y biotecnologías, como para el gobierno nacional, al asegurarse crecientes recursos fiscales provenientes de las retenciones a las exportaciones de estos granos. Sin embargo, para el sector que nos ocupa, este modelo plantea una competencia por el uso del suelo y de los recursos naturales; significando, además, una pérdida de soberanía alimentaria.

Específicamente, la AF se enfrenta a: (i) La competencia por el uso de la tierra entre la producción de *commodities* y de alimentos. (ii) La destrucción de los sistemas productivos locales de alimentos básicos, componentes tradicionales de las dietas regionales. (iii) La transformación del espacio a favor de configuraciones territoriales más regresivas y dependientes del proceso de acumulación del capital global, financiero y especulativo. (iv) La consecuente expulsión de población, destrucción de fuentes de trabajo, depredación de suelos, contaminación ambiental y pérdida de la biodiversidad (Manzanal, 2014). En este marco se insertan las políticas para la AF dirigidas a promover la seguridad y la soberanía alimentaria. Pero esto a su vez sucede en ámbitos territoriales muy diferentes a lo largo de todo el país.

En el caso de las provincias de Buenos Aires y Misiones, el tipo de AF es diametralmente opuesto. Una aguda diferenciación se da entre una y otra, lo cual surge del análisis de la información procesada por Obschatko (2009) del Censo Nacional Agropecuario 2002 (último dato censal disponible).<sup>2</sup>

De este procesamiento surge que las explotaciones familiares bonaerenses son el 66% del total de explotaciones de Buenos Aires (y 13% del total nacional). Y lo que las caracteriza centralmente es que representan a las explotaciones de la AF más capitalizada del país (23% del total de explotaciones de ese tipo del país).

Por su parte, las explotaciones familiares de Misiones, se caracterizan por su alta participación provincial (91% del total de explotaciones misioneras pertenecen a la AF) y, fundamentalmente, porque esta AF es casi íntegramente pobre (85% de las explotaciones de la AF misionera es pobre, representando, asimismo, el 14% de las más pobres a nivel nacional).

En este contexto, y para un análisis en profundidad de la problemática, se recurrió a la selección de casos de estudio (municipios) en cada provincia. Dicha selección tuvo como referente original nuestra experiencia previa (sustentada en trabajos de investigación, material bibliográfico, censal, estadístico y entrevistas a informantes calificados a nivel nacional y provincial). La elección de los ámbitos locales se sustentó en un comienzo en un trabajo

---

gobiernos y empresas agropecuarias (especialmente en Argentina y Brasil) se posicionaron para promover y ampliar el área y la producción de soja (Manzanal, 2014).

2 Esta fuente aplica el concepto de AF a partir de la unidad censal EAP (explotaciones agropecuarias). Considera EAP Familiares a las dirigidas directamente por la familia y que no poseen más de 2 trabajadores no familiares remunerados permanentes. Las divide en 4 categorías que van de las más pobres (A) a las más capitalizadas (D). En este trabajo, y para facilitar la comprensión de los casos provinciales, se agruparon en dos grupos: A y B por un lado y C y D por el otro, considerando las primeras de menores recursos y las segundas más capitalizadas.

de campo, de carácter exploratorio, a partir del cual comprobamos que se necesitaba diferenciar los abordajes aplicados a cada territorio. Así, para Misiones, centramos la investigación en la respectiva política provincial y, en Buenos Aires, el análisis se volcó a la realidad local y municipal, pero en ambos casos investigando sus formas de articulación con el ámbito nacional. Con respecto a la información que producimos, la misma es mayormente de fuentes primarias (entrevistas, observaciones participantes), sin descartar la proveniente de fuentes secundarias.

## La política pública nacional sobre desarrollo rural en Argentina, viene orientándose a fortalecer a la AF, otorgándole un rol central en la producción y provisión de alimentos para el mercado interno.



### La cuestión de la agricultura familiar y de la soberanía alimentaria en las políticas públicas: conceptualización y diferentes abordajes según provincias

En los últimos años, la política pública nacional sobre desarrollo rural en Argentina, viene orientándose a fortalecer a la AF, otorgándole un rol central en la producción y provisión de alimentos para el mercado interno. En el presente, el rol de este sector de la producción agraria en la seguridad y soberanía alimenta-

ria constituye una “cuestión”, es decir, un tema socialmente problematizado que moviliza a distintos actores, genera variadas disputas e incide en la definición de las acciones concretas que el Estado adopta (Oszlak y O'Donnell, 1995).

Desde esta perspectiva, consideramos que las ideas que subyacen a las diferentes concepciones de agricultura familiar y de seguridad y soberanía alimentaria, provenientes de diversos ámbitos (Estado, organismos internacionales, organizaciones sociales) enmarcan proyectos políticos distintos que se necesita diferenciar (Arzeno et al, 2013).

En otras palabras, quiénes integran la AF, qué se entiende por ‘soberanía alimentaria’ y de qué manera la AF cumpliría un rol en la seguridad y soberanía alimentaria, delimitan un campo de negociación y disputa entre Estado, actores y organizaciones sociales.

En este marco analítico, AF es una categoría política, surgida de procesos de mediación y negociación entre diferentes actores. Como resultado de esa mediación se imponen significados amplios y ambiguos para el término (Neves, 2007).

Esto se complejiza aún más si tenemos en cuenta la enorme diversidad de casos y situaciones que se enmarcan bajo el término AF y otros que se utilizan como sinónimos o sustitutos (pequeño productor, unidad agropecuaria familiar).

Por su parte, seguridad y soberanía alimentaria aparecen más recientemente en expresiones oficiales. Sin embargo, hay cierta indefinición en relación a la concepción que sub-

yace.<sup>3</sup> Lo cual resulta evidente en relación a “soberanía alimentaria” que, en algunos ámbitos específicos, se utiliza con más frecuencia, no explícitamente definida, aunque vinculada a la producción local de alimentos, revalorización de mercados locales y conservación y reproducción de semillas nativas.<sup>4</sup>

Esta mirada de la soberanía alimentaria a nivel local, concuerda con otra idea cada vez más difundida desde el ámbito público, relacionada con la identificación y posibilidad de convivencia armoniosa de “dos modelos de desarrollo rural”: uno encarado por el “agro-negocio” que continuaría garantizando la inserción argentina en el mercado mundial de alimentos y otro por el sector de la AF, a quién se le reconoce su capacidad de producir de manera diversificada y de proveer alimentos, dada su pequeña escala, en los ámbitos locales.

En este contexto, desde la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación (SAF) se propone promover la “soberanía alimentaria local y regional” a partir de la producción de la AF. Justamente el trabajo de campo y el análisis “territorial” de Misiones y Buenos Aires, busca interpelar y poner en discusión esta política, mostrando diferencias y contradicciones según ámbitos provinciales y locales.

En Misiones, la soberanía alimentaria cobra el carácter de “cuestión”, y en los últimos años adquiere centralidad en la agenda provincial de políticas, con distintas modalidades o grados de articulación con las políticas nacionales con intervención en la provincia (en particular aquellas definidas desde el ámbito de la SAF). Esta centralidad, sin embargo, se da en un contexto en el que se siguen promocionando actividades económicas consideradas centrales para el desarrollo provincial, que plantean múltiples contradicciones para la AF, en particular, en relación con la presión de este sector sobre el acceso a la tierra (Arzeno y Ponce, 2014). Dado que el tema de la tierra es de dominio provincial y uno de los ejes de movilización de las organizaciones de la AF (que reclaman tierra para la producción de alimentos), en nuestra investigación nos focalizamos en la política provincial con fines de soberanía alimentaria, observando qué concepción de soberanía subyace y cómo se expresa en las propuestas concretas. Este caso ejemplifica modalidades de gestión que se dan bajo el discurso de la soberanía alimentaria. Se trata de proyectos productivos que no siempre (o no necesariamente) se orientan a dar solución al tema de la producción y acceso a los alimentos de manera generalizada para la población e incluso se desentienden del fortalecimiento de la AF más pobre.

En cambio, en Buenos Aires, la seguridad y soberanía alimentaria no ha constituido una “cuestión” que amerite la incorporación explícita de la temática en la agenda política

3 Desde nuestra perspectiva abonamos las siguientes concepciones: “Seguridad Alimentaria” como el acceso físico y económico a suficientes alimentos para satisfacer las necesidades alimenticias, concepción que tuvo consecuencias en las políticas de corte asistencialista que se llevaron a cabo durante las últimas décadas del siglo pasado (Manzanal y González, 2010). Y “soberanía alimentaria” como “el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción” (Vía Campesina, 2001). Este concepto incluye la idea de seguridad pero enfatiza en “cómo” lograrla, poniendo en cuestión el modelo agroalimentario vigente.

4 Por ejemplo, el Programa Pro Huerta y el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar –CIPAF–, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria –INTA– y de la SAF.

provincial. Este escenario estaría generado, fundamentalmente, por dos situaciones: i) en la provincia históricamente se han producido más alimentos de los que se consumen, por lo que la soberanía no constituiría una *cuestión* con la suficiente relevancia para ser atendida por la política pública; y ii) la AF bonaerense presenta niveles de capitalización y especificidad productiva que la diferencian de otras provincias (no se la piensa como proveedora del mercado interno).

En Buenos Aires, al omitirse dentro de la discusión provincial estos temas, se delegó su abordaje en los gobiernos locales. Quienes, entonces, quedaron comprometidos en la articulación de sus acciones con el gobierno nacional. Y es por ello que, en este caso, tuvimos que dirigir la indagación hacia el ámbito local y municipal de las políticas vinculadas con la AF y la SSA.

### *Qué concepción de “soberanía alimentaria” se encuentra detrás de las políticas*

En Misiones, la cuestión de la “soberanía alimentaria” cobra características particulares. Se trata de una provincia especializada en la producción forestal, yerbatera y tabacalera, con una fuerte presencia de productores familiares insertos en estas dos últimas actividades, dominadas por grandes empresas agroindustriales.<sup>5</sup> Asimismo, es un territorio que presenta importantes niveles de concentración de las tierras, conflictos y una fuerte movilización social en torno a este tema, que constituye el nudo de la cuestión agraria de la provincia.

Por estas características, y por la vulnerabilidad que presentan los productores familiares misioneros, en lo que respecta al acceso a los alimentos en contextos de crisis productivas y de precios de la actividad yerbatera y tabacalera, el accionar orientado a promover la producción de alimentos para el autoconsumo, está presente en la provincia desde la década de 1990.

Sin embargo, es recién hacia el 2008 cuando se inicia, desde el ámbito estatal provincial, la orientación de una política (un conjunto de acciones, que se especifican más adelante) que promueve la producción de alimentos con el objeto explícito de alcanzar la “soberanía alimentaria”, otorgando un rol central a la AF, predominante en la estructura agraria misionera.

Se debe resaltar que, de todos modos, esta política se da en un contexto en el que se mantienen y continúan promocionando actividades que entran en conflicto con la AF, de manera más o menos explícita. Y esto sucede porque se trata de actividades que compiten por la tierra con la AF, como es el caso de la forestación y el turismo. O bien subordinan a la AF a una modalidad productiva y laboral en condiciones de elevada precariedad, como ocurre con el tabaco (Arzeno y Ponce, 2014).

---

5 De acuerdo con datos del Censo Nacional Agropecuario del 2002, el 31% de la superficie implantada en la provincia corresponde a cultivos industriales, especialmente de yerba mate, té y tabaco, mientras que el 49% de la superficie corresponde a montes implantados, en particular con pinos. Según datos del Instituto Provincial de Estadística y Censos –IPEC (2012), la agricultura, ganadería, granja y silvicultura representa el 9% del Producto Bruto Geográfico (PBG). En lo que respecta a las exportaciones de la provincia, el tabaco representa el 17% del total de exportaciones, el té el 19% y la pasta de papel el 31%, por lo que estos tres rubros aportaron el 67 % del total de exportaciones en 2011 (IPEC, 2012).

Concretamente, la idea de soberanía alimentaria que se promueve pone énfasis en el autoabastecimiento de alimentos a nivel provincial. De ahí que la política se dirige centralmente a diversificar la matriz productiva, a través de distintos instrumentos. En particular, caben destacar: (i) un programa de créditos –Programa Provincial de Producción de Alimentos– orientado a alentar distintas producciones; (ii) la apertura de mercados concentradores en algunas ciudades importantes para vender la producción misionera –Mercado Concentrador Zonal de Posadas y otros dos proyectados en las ciudades de Eldorado y Oberá; y (iii) la reactivación del Instituto de Fomento Agropecuario e Industrial, organismo dependiente del Ministerio del Agro y la Producción de la provincia, que coordina el Mercado Concentrador y además financia emprendimientos, cooperativas, inversiones en infraestructura, entre otras acciones. Sin embargo, un análisis detallado de las ideas claves que subyacen y de las acciones que orientan esta política, permite observar que son ciertos sectores de la AF (con mayor disponibilidad de recursos) cuando no directamente medianos y grandes productores, quienes estarían participando más activamente (o con mejores resultados) de este proceso de diversificación, a los que se agregan algunas grandes cooperativas y empresas (Arzeno et al, 2013).

Lo anterior responde, en parte, a que se priorizan las actividades consideradas más rentables. Un caso representativo es el de la ganadería vacuna, una actividad fuertemente incentivada por el estado provincial y que se presenta como ejemplo de los resultados de la política implementada, aduciendo que se estaría por alcanzar el autoabastecimiento de carne.<sup>6</sup> Nada se dice, sin embargo, acerca del modelo concentrado en que la misma se desarrolla (a través de productores más grandes) que, incluso, está generando conflictos por la tierra en diferentes zonas (como sucede, por ejemplo, con la ganadería).

Así, el discurso y accionar para la soberanía alimentaria de parte del gobierno provincial, aunque se dirige a todos los productores, se están haciendo de manera selectiva (favoreciendo ciertas producciones en las que sólo participan determinadas organizaciones y tipos de productores). También se observa que se favorecen ciertos procesos de concentración (organizaciones que pasan a controlar varias actividades dentro de una cadena productiva, como sucede con la producción de cerdos o lácteos; o con la ganadería, que tiende a centrarse en productores grandes, que van ampliando su escala de producción) (Arzeno, 2014).

**Así, el discurso y accionar para la soberanía alimentaria de parte del gobierno provincial, aunque se dirige a todos los productores, se están haciendo de manera selectiva (favoreciendo ciertas producciones en las que sólo participan determinadas organizaciones y tipos de productores).**



<sup>6</sup> Este proceso de promoción y expansión debe enmarcarse en el contexto de corrimiento, por el avance de la soja, de la ganadería de la pampa húmeda hacia zonas no tradicionales de producción, entre ellas Misiones.

Esto nos permite ver que bajo una misma idea (indefinida, ambigua) se apela a un tema/concepto esencialmente político, conduciendo a políticas a favor de sectores que no son los más perjudicados de la AF, sino aquellos que son parte del modelo de desarrollo impulsado por el Estado (orientado a la diversificación productiva de productos de mayor rentabilidad e inserción en el mercado). Y a este modelo acceden de manera más competitiva quienes

cuentan con mejores condiciones económicas, en términos de disponibilidad de tierras y capital.

No deja de llamar la atención que esto suceda en una provincia con una fuerte movilización social en torno a la tierra y a la producción de alimentos como modalidad para promover un desarrollo rural alternativo y autónomo respecto de las agroindustrias (con presencia dominante en dos de las principales actividades económicas provinciales –yerba y tabaco). Lo cual da cuenta que cuando se habla de soberanía alimentaria, es importante tener en cuenta *quién lo enuncia* y en *qué contexto*, *qué significado* le otorga y fundamentalmente *qué acciones concretas* se llevan adelante.

Estos interrogantes adquieren una dimensión diferente al avanzar en el caso de Buenos Aires donde, como se anticipó, no identificamos una política pro-

vincial en torno al desarrollo rural en general y dirigida a la AF y la seguridad y soberanía alimentaria en particular. Sin embargo, sí reconocemos, a partir del análisis de las políticas públicas vinculadas con la AF y la seguridad y soberanía alimentaria, que la modalidad de transferencia de responsabilidades a favor de los actores locales (ONG, gobiernos municipales, organizaciones) se refiere a una descentralización focalizada en estas cuestiones. Porque, frente a la ausencia de políticas provinciales, los municipios han comenzado a diseñar e implementar medidas de gobiernos locales vinculadas a instituciones nacionales (Secretaría de Agricultura Familiar e Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria – INTA) que, en algunas circunstancias, reconocen las demandas de los productores familiares relacionadas con una mayor soberanía alimentaria.

Sin embargo, aunque estas instituciones reconozcan la importancia de la participación de los agricultores familiares, las decisiones sobre las acciones de política relacionadas con este sector social, con la seguridad y soberanía alimentaria en la provincia de Buenos Aires, se encuentran condicionadas por el ‘consenso’ y las disputas a nivel local en torno de estas temáticas. Por ejemplo, la capacidad de la AF para promover políticas municipales acordes a su visión de soberanía alimentaria se enfrenta a quienes buscan imponer otros intereses en el ámbito local, vinculados a actividades de mayor rentabilidad (grandes productores locales, complejos agroalimentarios, servicios agropecuarios, emprendimientos inmobiliarios, entre otros).

**La capacidad de la AF para promover políticas municipales acordes a su visión de soberanía alimentaria se enfrenta a quienes buscan imponer otros intereses en el ámbito local, vinculados a actividades de mayor rentabilidad.**



En este sentido, creemos que a nivel provincial se privilegian estas últimas actividades, dejando las iniciativas vinculadas con la AF en un lugar secundario y a nivel local. Así, la soberanía alimentaria queda relegada al abastecimiento local de algunos productos. Por ejemplo, municipios bonaerenses como Tapalqué, Coronel Suárez y San Cayetano han desarrollado acciones tendientes a garantizar el abastecimiento en carnes y lácteos, en línea con propuestas generales de seguridad alimentaria y buscando alternativas que contengan el precio de los alimentos en un contexto inflacionario.<sup>7</sup>

En casos como el de Benito Juárez, se trata de la adecuación de instituciones anteriores (abastos municipales) a los nuevos requerimientos que la Secretaría de AF de la Nación establece para la provincia. Otros partidos realizan experiencias más vinculadas a la perspectiva de la economía social (Tres Arroyos, Florentino Ameghino). Y en la gran mayoría de los partidos donde esta Secretaría tiene inserción, se busca instaurar espacios de comercialización de la AF y Mesas de Desarrollo Local en los ámbitos del gobierno local. Pero en todos, dichas políticas deben ser cogestionadas con el municipio, a través de los agentes de desarrollo.

### ¿Qué rol se le asigna a la AF en la política de desarrollo rural?

Las políticas públicas dirigidas a la AF (con o sin fines de seguridad y soberanía alimentaria), en particular aquellas diseñadas desde el ámbito nacional, están orientadas hacia los agricultores que reúnen ciertas características pautadas por los Programas de Desarrollo Rural ejecutados desde el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Las mismas se implementan a través de instrumentos que ya se venían utilizando (subsidios, microcréditos, créditos, asistencia técnica) pero siempre en el marco de lo que se define desde los programas de desarrollo rural. En este sentido, tanto en Misiones como en Buenos Aires, no siempre hay coincidencia entre el rol que demandan las organizaciones de la AF en las políticas de desarrollo con el que les es asignado y ejercen.

En el caso de Misiones, hay una gran cantidad y diversidad de organizaciones que nuclean a la AF, muchas de ellas son cooperativas (yerbateras, tabacaleras, tealeras, o bien azucareras, almidoneras, apícolas, etc.).<sup>8</sup> Otras, en cambio, son organizaciones de pequeños productores que han surgido de la lucha por la tierra o a partir de la implementación de programas de desarrollo rural. En estos dos últimos casos es donde encontramos una discusión mayor respecto del tema de la seguridad y soberanía alimentaria. En la medida que su accionar se orienta fundamentalmente a desarrollar la producción de alimentos con vistas

7 En Coronel Suárez, en la localidad de Huanguelén, funciona un Frigorífico Municipal con el que se abastece a instituciones estatales. En Tapalqué se impulsa una batería de políticas que buscan producir lo que se consume a nivel local (Martínez, 2014; Hoffman y Taylor, 2013). En San Cayetano una Usina Láctea Municipal entró en funcionamiento en los últimos años. Benito Juárez amplía la compra del abasto municipal a productos de la agricultura familiar (cerdos, pollos).

8 Por ejemplo, según datos del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, sólo bajo la figura de cooperativas agropecuarias hay registradas 171 organizaciones.

a generar alternativas de trabajo que permitan a los productores familiares independizarse de las agroindustrias, a las que se encuentran subordinados una parte importante de ellos.

Asimismo, las organizaciones asumen un rol en la producción de alimentos sanos con vistas a abastecer a la población. Esto se inserta, a su vez, en el contexto de la lucha por la tierra, puesto que su uso se disputa con empresas que se orientan hacia la exportación (en particular, forestales) cuando no adoptan un modelo especulativo o depredador.

Desde el ámbito público provincial, en cambio, se le otorga a la AF un rol fundamentalmente productivo. Y la participación de sus organizaciones sólo se da en comisiones técnicas con fines operativos, dirigida a canalizar los financiamientos (Arzeno et al, 2013). Por su parte, desde el ámbito público nacional, el rol asignado a la AF, en relación con la seguridad y soberanía alimentaria, es productivo pero también político.

En lo que se refiere al rol político, la delegación provincial de la SAF promueve, a través del FoNAF,<sup>9</sup> que la AF en Misiones logre avances en la correlación de fuerzas con los sectores dominantes de los complejos agroindustriales yerbateros y tabacaleros (por ejemplo, en la disputa por la definición de los precios).

Sin embargo, más allá de cierta aparente coincidencia entre la política de la SAF en Misiones y las demandas de las organizaciones, la intervención concreta se lleva adelante a través de acciones muy puntuales y de los instrumentos que forman parte del repertorio estable de las políticas para el desarrollo rural (subsidios, microcréditos, asistencia técnica sobre temas específicos). Y todos éstos resultan muy limitados para abordar las múltiples problemáticas que enfrentan los productores y sus organizaciones, fundamentalmente en términos de acceso a distintos recursos económicos y a la tierra (Arzeno et al, 2013). Con lo cual, el rol que se le pretende asignar queda más en un plano discursivo que práctico.

En Buenos Aires, las organizaciones del sector manifiestan sus demandas hacia el Estado nacional y mantienen una visión crítica de estas políticas de desarrollo rural, según los resultados obtenidos en nuestras indagaciones en torno al rol que la AF asume y el que se propone en la política pública provincial (Villareal et al, 2013).

Por su parte, respecto a las organizaciones, si bien se reconocen diferentes tipos (como cooperativas, asociaciones civiles, empresas, etc.) hacemos referencia a las agrupaciones que han alcanzado un cierto grado de institucionalidad y manifiestan sus demandas hacia las políticas de desarrollo rural en diferentes ámbitos de decisión (local, provincial o nacional). Organizaciones de este tipo no tienen una larga tradición en la provincia de Buenos Aires, por lo que su importancia como actor de peso en las políticas de desarrollo resulta aún débil. Precisamente, son pocas las organizaciones que emergen como actores relevantes en el diseño de las políticas públicas (locales, provinciales y nacionales). Identificamos a la “Mesa Provincial de Organizaciones de Productores Familiares” como una de ellas. Dentro de

---

9 El FoNAF es un espacio que surge del diálogo y negociación entre las autoridades nacionales y organizaciones de la agricultura familiar para la representación de los agricultores familiares argentinos en el ámbito de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar –REAF– del Mercosur.

ésta, la “Asociación de Familias Productoras de Cañuelas” (en el municipio homónimo) y “Madre Tierra” (en el municipio de Tres Arroyos) son consideradas las más influyentes. En la mayoría de los municipios de la provincia se registran grados de organización menores, habiendo muchos municipios donde no hay organizaciones de la AF.

Estas organizaciones consideran que, como representantes de la AF, deben ejercer un rol predominantemente político. En tanto evalúan que constituyen un sujeto capaz de lograr cambio social, tanto a través de acciones de reivindicación política, como a partir de la revalorización y difusión de conocimientos y prácticas culturales, desde las cuales podrían generarse alternativas viables al agro-negocio y a la profundización del capitalismo (Villarreal et al, 2013). Para estas organizaciones, la soberanía alimentaria es democratización de los recursos naturales, defensa de las semillas criollas y lucha contra los agrotóxicos.

En cambio, desde las instituciones nacionales de desarrollo rural, con presencia en municipios de la provincia, es otra la orientación que se identifica respecto al accionar político-participativo de los agricultores familiares. De este modo, se promueve su participación en el FoNAF considerando que cualquier cambio o mejora se da en el marco de la intervención de los agricultores en el diseño y administración de las políticas públicas; promocionando desde lo productivo, la comercialización de excedentes en el mercado local.

En estos ámbitos institucionales, donde el componente productivo cobra mayor relevancia, se propone a la AF como proveedora de alimentos para el mercado, impulsando mejoras en sus técnicas de producción en sentido amplio, donde se toman en cuenta cuestiones ambientales, sociales, productivas y económicas.

Desde el gobierno local, por su parte, si bien suele tener una influencia menor en el diseño técnico de la política, se evidencian con más claridad la oposición entre actores de poder por cuestiones vinculadas con el rol asignado a la AF. Se trata de demandas provenientes, por ejemplo, del agro-negocio, de los sectores inmobiliarios y turísticos, entre otros. Es común que en estos casos el Estado municipal opere como mediador entre los intereses contrapuestos que se dan en este contexto.

En Buenos Aires, el rol asignado a la AF en municipios bonaerenses está principalmente ligado a la provisión de soluciones productivas o de mejoras en la comercialización. Por el contrario, una política que promueva la fortaleza de la AF en la promoción de la seguridad y soberanía alimentaria aparece de manera aislada o como caso puntual.

**Para estas organizaciones,  
la soberanía alimentaria  
es democratización  
de los recursos naturales,  
defensa de las semillas  
criollas y lucha contra  
los agrotóxicos.**



## Reflexiones finales

El abordaje realizado respecto a la política de seguridad y soberanía alimentaria relacionada con la AF evidencia claramente, en los casos de las provincias de Misiones y Buenos Aires, la importancia de la perspectiva “territorial” en el diseño, análisis e investigación de la política pública. Este enfoque da cuenta de restricciones territoriales, tanto de carácter estructural

como coyuntural, que de otro modo quedarían desdibujadas u ocultas detrás de variadas generalizaciones.

Los actores, instituciones y organizaciones nacionales, provinciales, municipales, locales, su fortaleza, debilidad y/o poder, operan diferencialmente en cada contexto espacial. Y ello determina procesos y consecuencias frecuentemente impensados de las políticas públicas.

Desde esta perspectiva, en el caso de Misiones observamos que la soberanía alimentaria es una “cuestión socialmente problematizada” y que es interpretada y definida diferencialmente por los actores. Esto sucede en el marco de un amplio predominio de la AF en situación de vulnerabilidad social y económica, de concentración y conflictos por la tierra y de fuerte movilización social. Mientras, desde el ámbito público provincial, se promueve una política activa orientada a incrementar la producción de alimentos. Sin embargo,

y bajo esta misma política, se generan procesos de concentración económica y de tierras, que operan en contra de los intereses de la AF. Lo cual resulta de la promoción de actividades que son incluidas por su mayor rentabilidad en términos de mercado (en particular, carne vacuna y de cerdo, cítricos, stevia, entre otras) pero ligadas a una concepción de soberanía alimentaria diferente a la sostenida por las organizaciones de la AF. Se trata de la perspectiva que enfatiza el autoabastecimiento de alimentos a nivel provincial y que deja en segundo plano (o desconoce) otras variables significativas (como la distribución de la tierra, la participación de las organizaciones).

En otros ámbitos de decisión política, como la SAF o el FoNAF, se promueve el fortalecimiento productivo, el asociativismo y el cooperativismo, como formas de potenciar la producción de alimentos. Sin embargo, se trata de acciones muy puntuales y herramientas muy limitadas, que no terminan resolviendo la cuestión crucial para la AF, centrada en el acceso a la tierra y a mayores recursos económicos.

En el caso de Buenos Aires, el tema de la seguridad y soberanía alimentaria aparece especialmente ligado con la seguridad alimentaria. La soberanía alimentaria no constituye

**Los actores, instituciones y organizaciones nacionales, provinciales, municipales, locales, su fortaleza, debilidad y/o poder, operan diferencialmente en cada contexto espacial. Y ello determina procesos y consecuencias frecuentemente impensados de las políticas públicas.**



una cuestión que amerite su inclusión en la política pública provincial. En este contexto, y de acuerdo a los lineamientos de la política nacional en la provincia, se desarrollan acciones puntuales a escala local, como frigoríficos municipales o usinas lácteas, que se presentan desarticuladas a nivel provincial.

Esta vinculación coyuntural con los temas de seguridad y soberanía alimentaria podría explicarse por tratarse de una provincia autosuficiente en lo que respecta a la producción de alimentos y en donde predomina el agro-negocio. La soberanía alimentaria no emerge como una “cuestión” que deba ser problematizada y sólo se activa su significado político cuando el acceso a los alimentos de ciertos sectores se encuentra amenazado.

Podríamos considerar que la política provincial se manifiesta “por omisión”, dado que no se diseñan ni se implementan acciones coordinadas en este sentido. En parte, esto se debe a la ausencia de organizaciones de la AF capaces de promover políticas provinciales que incluyan sus demandas. En tanto, hacer efectivas las mismas, implicaría enfrentarse con los intereses de los grandes productores (pools de siembra, financieras locales y regionales, entre otros), los complejos agroalimentarios, sus estructuras de integración vertical y los servicios agropecuarios, directamente vinculados a las grandes empresas proveedoras de semillas y agro tóxicos.

En este contexto, donde el sector más desfavorecido de la AF queda relegado frente a una estructura productiva que se consolida en la producción de *commodities* (especialmente soja, para el mercado internacional) las políticas de apoyo a la AF y a la seguridad alimentaria promovidas por los municipios quedan en un segundo plano y tienden a repetir, y no revertir, las mismas modalidades que llevaron a una situación de desigualdad y exclusión.

Por último, debemos subrayar que en cada caso corresponde diferenciar las propuestas territoriales, sabiendo a priori que no es lo mismo aquella que provenga desde las organizaciones de productores comprometidas con la idea de aquella soberanía alimentaria como autonomía, que la que surja desde los Estados, donde en las disputas de intereses la presión a favor de los sectores dominantes suele terminar ganando la pulseada.

Y asimismo, importa reconocer que si bien en ambas provincias hay acciones explícitas tendientes a favorecer el rol de la AF como proveedora de alimentos, el margen de acción que tienen estas iniciativas es escaso frente a un modelo de desarrollo que promueve la reprimitización de la economía y que aparece como alternativa predominante en el territorio, especialmente frente a las oportunidades que surgen del contexto mundial caracterizado por la fuerte demanda de *commodities*.

En pos de una transformación socialmente más progresiva, es necesario recordar que esta oposición entre AF y agronegocios es una realidad que incumbe no sólo a Argentina, se extiende a Latinoamérica, y más. Lo cual nos habla del alcance del problema y consecuentemente de la magnitud de las redes de poder de los sectores que ejercen la dominación, pero también de la importancia de consolidar y ampliar las redes de construcción de resistencia desde las organizaciones que defienden la AF y la soberanía alimentaria.

En otras palabras, imponer a la AF como proveedora de alimentos exige, además de políticas tecnológico-productivas y de comercialización, conformar redes de poder que sumen aliados (a distintas escalas espaciales y sectoriales) y adherir a los movimientos sociales organizados a favor de la AF, tanto del orden nacional, como regional y mundial.

## Bibliografía

- Arzeno, Mariana (2014). “El territorio en las políticas públicas dirigidas al logro de la “soberanía alimentaria”. Reflexiones sobre el caso de Misiones.” *Terceras Jornadas Nacionales de Investigación y Docencia en Geografía Argentina*, mayo de 2014. Tandil.
- Arzeno, Mariana y Mariana Ponce (2014). “Las contradicciones de las políticas públicas: desarrollo territorial en Misiones, Argentina”. En: *Revista Cuadernos del Cendes* N° 85. UC de Venezuela.
- Arzeno, Mariana, Rocío Deheza, Lucila Muñecas y Aymara Zanotti (2013). “Seguridad y soberanía alimentaria en Misiones. Discusiones en torno a su construcción desde las políticas públicas y las organizaciones de la AF”. En: *VIII Jornadas Interdisciplinarias de estudios agrarios y agroindustriales*, UBA, noviembre 2013. Buenos Aires.
- Hoffman, Julio y Jorge Taylor (2013). “Modelos de desarrollo y políticas públicas: Matorero municipal de Tapalqué”. En *III Jornadas de Agricultura Familiar de la UNLP*. Facultad de Ciencias Veterinarias. Buenos Aires
- IPEC (2012). Gran Atlas de Misiones. IPEC, Pcia de Misiones, Posadas.
- Manzanal, Mabel (2014). “Territorio, desigualdades y relaciones de poder. Producción del espacio y procesos de sojización en el Cono Sur latinoamericano: el caso argentino”. XIII Seminario RII, UF de Bahía.
- Manzanal, Mabel y Fernando González (2010). “Soberanía Alimentaria y Agricultura Familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino”. En *Realidad Económica* N° 255, Diciembre 2010. IADE, Buenos Aires.
- Neves, Delma Pessanha (2007). “Agricultura Familiar: quantos ancoradouros!” en: Obschatko, Edith de (2009) *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional agropecuario 2002*. MAGyP, IICA, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O’ Donnell (1995). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” en *Redes*, Vol. 2, Núm. 4, UNQui, Quilmes.
- Vía Campesina (2001). *Declaración Final del Foro Social Mundial sobre Soberanía Alimentaria*, septiembre 2001, La Habana, Cuba.
- Villareal, Federico, Paula Acero Lagomarsino, Nicolás Navós López y Carmen Varela (2013). “El rol de la Agricultura Familiar Organizada en las políticas públicas de desarrollo rural. Casos en provincia de Buenos Aires”. En *VIII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, FCE, UBA, noviembre de 2013. Buenos Aires.